

A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL¹

DANIELA PORTO PINTO

Oficial do Ministério Público

Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil

dporto@mp.mg.gov.br

1. Introdução

A reclamação constitucional é um instituto peculiar, existente apenas no direito brasileiro. Sob a perspectiva dos tribunais superiores, ela se presta à defesa da Constituição da República e da legislação federal. Sob a perspectiva dos jurisdicionados, torna-se uma garantia de que a prestação jurisdicional seja completa, em relação à proteção das competências e das teses fixadas pelos tribunais superiores.

Conforme observado, verifica-se uma ligação direta entre a função e os objetivos da reclamação e as funções constitucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988. Ocorre que os tribunais superiores vinham entendendo que a legitimidade para a propositura da reclamação se restringia ao Procurador-Geral da República (PGR), vedando-se o ajuizamento desse instituto pelos Procuradores-Gerais de Justiça.

¹ Artigo apresentado pela aluna Daniela Porto Pinto como trabalho de avaliação do Curso “Recursos no Processo Civil” ministrado no Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Todavia, a partir do julgamento da reclamação n. 7.358 do Estado de São Paulo, o entendimento da Suprema Corte passou a se consolidar no sentido de que os Ministérios Públicos Estaduais seriam legitimados para a propositura da ação.

Este trabalho traz à baila uma breve discussão sobre esta questão.

2. Fundamentação

A reclamação é ferramenta de proteção da Constituição da República e das Leis Federais. Ela é fruto da criação jurisprudencial, passando a ter previsão legal nas Leis n. 8.038/1990 e n. 11.417/06 e nos regimentos internos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Discute-se qual seria a sua natureza jurídica.

Entende a Ministra Ellen Gracie que ela seria exercício do direito de petição, como se observa no julgado da ADI 2.212-1/CE (BRASIL, 2003). Por outro lado, o Ministro Marco Aurélio considera que se trata de uma ação constitucional. Celso de Mello a descreve, na reclamação n. 336, como “instrumento de extração constitucional, inobstante a origem pretoriana de sua criação”. (BRASIL, 1991).

Na doutrina não é diferente a criatividade para se atribuir a este instituto uma natureza jurídica. Moniz de Aragão defende a tese de que a reclamação seria um incidente de competência provocado pela parte ou pelo Procurador-Geral, a fim de restaurar a competência usurpada do STF por qualquer tribunal ou juiz. José Frederico Marques a vê como “Medida de Direito Processual Constitucional”. (MARQUES, 1987, p. 199).

Inexiste, portanto, na doutrina e na jurisprudência, consenso quanto à sua natureza jurídica. Porém, pelo teor das decisões do Supremo Tribunal Federal e pelas exigências de admissibilidade impostas para o conhecimento da reclamação, percebe-se que a Suprema Corte a tem tratado como ação constitucional.

Na doutrina, encontram-se conceitos didáticos, dentre os quais o de Leonardo L. Morato, que define este instrumento como:

[...] um meio pelo qual se pode provocar o Estado para que, em se garantindo a sua autoridade, mais precisamente a autoridade do Poder Judiciário, sejam preservados o estado de Direito, as liberdades públicas e a soberania popular. (MORATO, 2000, p. 30).

Útil também é o conceito apresentado por Humberto Theodoro Júnior, segundo o qual a reclamação é:

[...] remédio processual que, na dicção dos arts. 102, I, 'I', e 105, I, 'f', da Lei Maior, se presta a aparelhar a parte com um mecanismo processual adequado para denunciar àquelas Cortes Superiores atos ou decisões ofensivas à sua competência ou à autoridade de suas decisões. (THEODORO JUNIOR, 2008, p. 639).

A reclamação tem previsão constitucional e está disposta nos artigos 102, I, 'I'; 105, I, 'f' e 103-A, § 3º, todos da CR/88. Sua regulamentação, contudo, não se restringe ao texto fundamental, mas irradia-se pela legislação infraconstitucional, como já mencionado.

Os objetivos deste instituto são a preservação das competências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, no caso de haver usurpação; a garantia da autoridade das decisões desses tribunais; e a garantia da observância das súmulas vinculantes.

A decisão da reclamação não tem caráter reformador. No caso de ser julgada procedente, ocorre a cassação da decisão anterior ou anulação de um ato.

Quanto à legitimidade para a propositura da ação, o entendimento jurisprudencial veio ao longo dos anos aplicando uma interpretação restritiva aos dispositivos da Lei n. 8.038/1990 e dos regimentos internos do STF e do STJ. Nesse sentido, somente o Procurador da República seria legitimado ao ajuizamento da reclamação.

Dispõe o art. 13 da Lei n. 8.038/1990 que são legitimados a intentar a reclamação a parte interessada – isto é, aquela a ser beneficiada pela decisão do STJ ou do STF – e o Ministério Público.

O regimento interno do STJ (RISTJ), artigo 187, preceitua que:

Para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público.

Parágrafo único. A reclamação, dirigida ao Presidente do Tribunal e instruída com prova documental, será autuada e distribuída ao relator da causa principal, sempre que possível. (BRASIL, 1989).

Já no regimento interno do STF (RISTF), o comando do artigo 156 dispõe que “caberá reclamação do Procurador-Geral da República, ou do interessado na causa, para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões” (BRASIL, 1980).

Observa-se que o comando legal e o RISTJ mencionam em seus textos o Ministério Público. Diferentemente, a norma do RISTF condiciona o cabimento da reclamação à interposição pelo PGR.

A questão vinha recebendo tratamento restritivo, no qual se excluía a possibilidade de ajuizamento de reclamação pelo Ministério Público Estadual, ao argumento de que o órgão oficiante junto ao STF seria o PGR. Todavia, no julgamento da reclamação n. 7.358/SP, a Corte Maior alterou o seu entendimento, reconhecendo a legitimidade ativa autônoma do Ministério Público Estadual para a propositura dessa ação.

A Ministra Ellen Gracie, então relatora do acórdão da referida reclamação, manifestou-se no sentido de não reconhecer a legitimidade do Ministério Público Estadual, fundamentando o seu voto no argumento de que “incumbe ao Procurador-Geral da República exercer as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal, nos termos da Lei Complementar 75/93” (BRASIL, 2009). Todavia, a Ministra havia se manifestado pela habilitação do *Parquet* estadual, contanto que a ação constitucional fosse ratificada pelo Procurador-Geral da República.

Ocorre que os Ministros Marco Aurélio, Celso Mello e Cezar Peluso levantaram controvérsia sustentando a legitimidade ativa autônoma do Ministério Público Estadual, no tocante à propositura de reclamação, sob os seguintes argumentos:

- O Ministério Público Estadual atuou na condição de interessado e não poderia ficar inferiorizado em relação aos cidadãos, que podem ajuizar a reclamação, em face do preceito constitucional;
- A concentração no Procurador-Geral da República da legitimidade ativa para a reclamação junto ao STF mutila ou amesquinha as funções constitucionais do Ministério Público dos Estados Membros e gera ofensa à sua autonomia institucional;
- Segundo normas constitucionais e infraconstitucionais, ao PGR incumbe unicamente a chefia do Ministério Público da União;
- A questão afeta o princípio federativo, de sorte que o Ministério Público deve ser prestigiado como um todo, e não somente no âmbito da União.

Em seu voto, o Ministro Ayres Brito descortina a questão da possibilidade de atuação do Ministério Público Estadual junto ao STF, relacionando-a com a sua função institucional de defesa da ordem jurídica. Vejamos:

Há um vínculo necessário entre o instituto da reclamação e a defesa da ordem jurídica, o que viabiliza o manejo da ação pelo Ministério Público enquanto instituição-gênero. Logo, tanto o MP da União, quanto o MP dos Estados, pois não há diferença de qualidade entre as duas tipologias; bastando lembrar que tanto as finalidades a que se reporta o art. 127 da Constituição quanto as competências listadas pelo art. 129 da mesma Carta Política são comuns ao MP da União e àquele que é próprio dos Estados-membros. 7. Certo que esse vínculo entre a reclamação

e a ordem jurídica brasileira é indireto ou reflexo, na medida em que ela, reclamação, se destina a guardar imediatamente o guardião-mor de tal ordem jurídica, que é o STF. Mas guardar o guardião-mor para que ele possa fazer o que lhe cabe: guardar precipuamente a Constituição, e, assim, preservar a natureza do ordenamento como um todo composto de normas que se relacionam por um rígido esquema de supra-infra-ordenação. Tudo de modo a afunilar na idéia-força de que a meta é a fonte; ou seja, a derradeira das metas do ordenamento jurídico brasileiro é a primeira das fontes de positividade jurídica: a Constituição Federal. E isso é o que interessa para a habilitação processual do MP, e não o caráter reflexo do modo pelo qual a reclamação constitucional é por ele posta a serviço da ordem jurídica pátria. 8. Também não se desconhece que o art. 46 da LC 75/93 prescreve que o *locus* de atuação judicial do Procurador-Geral da República é o Supremo Tribunal Federal. Mas também é certo que tal disposição não é excludente da atuação dos MPs estaduais na mesma instância judicante do Supremo, pois se trata de um diploma normativo exclusivamente direcionado à estruturação e ao funcionamento do MP da União. Nada tendo a ver, portanto, com o MP que é próprio da cada Estado-membro. (BRASIL, 2011).

Em defesa da legitimação do Ministério Público Estadual, o Ministro Marco Aurélio atribuiu a este instrumento a natureza de bifurcação do processo que corre na origem, exarando seu parecer no sentido de que “parte legítima para a reclamação, inclusive sob o ângulo ativo, é justamente a que acompanha o processo na origem.” (BRASIL, 2011). Ao final do julgamento, o tribunal, por maioria, reconheceu a legitimidade ativa autônoma do Ministério Público Estadual para a propositura da reclamação junto ao STF.

3. Conclusão

A reclamação é remédio constitucional que se presta à garantia das competências do STF e do STJ e da autoridade de suas decisões.

Prevê a norma do art. 13 da Lei n. 8.038/1990 que, “para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público”.

O Supremo Tribunal Federal vinha aplicando uma interpretação restritiva a esse dispositivo ao declarar a ilegitimidade dos MPEs e reconhecer a legitimidade exclusiva do PGR para a propositura da reclamação, em nome do Ministério Público de quaisquer esferas, gerando uma relação de dependência processual dos MPEs em relação ao PGR.

Ocorre que, no julgamento da Reclamação n. 7.358/SP, debateu-se a questão pontuando-se vários motivos pelos quais deve-se reconhecer a legitimidade do MPE para o ajuizamento da reclamação junto ao STF.

O princípio da unicidade do Ministério Público e a legitimidade do PGR para oficiar perante o STF foram invocados para justificar a relação de dependência processual. Tais argumentos, contudo, foram combatidos pela perspectiva de que o princípio da unicidade do Ministério Público não poderia ser usado para suprimir a autonomia institucional do órgão estadual e que a exclusividade do PGR para oficiar junto ao STF se daria somente enquanto *custos legis*. É certo, porém, que a legitimidade estaria pautada na possibilidade de ajuizamento da ação pelo MPE quando o órgão ministerial atuasse desempenhando suas prerrogativas funcionais e na defesa de direitos ofendidos por decisão judicial ou por ato administrativo que usurpasse a autoridade do STF.

Há de se reconhecer, ainda, que não se justificaria a intermediação do PGR para o ajuizamento de reclamação, sob pena de ocorrer ingerência indevida na esfera orgânica do *Parquet* estadual, visto que somente lhe incumbe, segundo a norma constitucional, a chefia do Ministério Público da União.

Além disso, estariam em risco a independência orgânica e a liberdade funcional dos membros do MPE, pois se formaria uma inconstitucional relação de dependência processual entre o órgão federal e o estadual.

Finalmente, restringir a atuação dos Ministérios Públicos dos Estados perante o STF – enquanto a norma legal permite a todo

interessado que ajuíze a reclamação – seria diminuir sordidamente o valor que a Constituição da República lhes confere como função essencial à justiça.

Depreende-se do estudo, portanto, que o Ministério Público Estadual possui legitimidade ativa autônoma para agir como interessado na correção de ofensa a direito, que seja oriunda de decisões do Poder Judiciário e da Administração Pública e concomitantemente usurpe a competência do STF ou do STJ, ou, ainda, contrarie aos julgados desses tribunais ou a súmulas vinculantes do STF. Dessa forma, preserva-se a identidade constitucional atribuída ao Ministério Público e assegura-se que o *Parquet* possa atuar na preservação da competência e na garantia da autoridade das decisões do STF.

Referências bibliográficas

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2212/CE, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 2 de outubro de 2003. *DJ*, 14 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282212%2ENUM%2E+OU+2212%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 7358/SP, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2011. *DJe*, 3 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%287358%2ENUM%2E+OU+7358%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 336/DF, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Celso de Mello, Brasília, DF, 19 de dezembro de 1990. *DJ*, 15 mar. 1991. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=336&classe=Rcl&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

